

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy miejskiej Dębica

15 stycznia 2016 r.

WPROWADZENIE

Poniższe podsumowanie zostało opracowane na podstawie kontroli przeprowadzonej przy wykorzystaniu Narzędzia Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej, dostępnego na stronie <http://www.pkeom.pl/pgn>, przygotowanego w ramach projektu „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej”.

Projekt ma umożliwić obywatelom ocenę – bez sięgania po opinie specjalistów – czy PGN w ich gminie został właściwie przygotowany i odpowiada ich potrzebom oraz potrzebom gminy. Zastosowanie Narzędzia Kontroli Obywatelskiej (NKO) pozwoli zwiększyć szanse na efektywną transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej na poziomie lokalnym oraz na lepszą komunikację i współpracę między mieszkańcami a Urzędem Gminy. NKO pełni jednocześnie rolę edukacyjną.

Projekt realizują Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki (lider) oraz Instytut na rzecz Ekorozwoju i norweska organizacja Framtiden i våre hender (partnerzy), w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG).

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W TWORZENIU PGN

A. Informowanie:

Informacja o przystąpieniu do prac nad PGN została szeroko rozpowszechniona. Nie informowano jednak mieszkańców o postępach prac, co podniosłoby szansę na większe ich zaangażowanie w proces opracowania Planu i ujęcia w nim działań w większym stopniu akceptowalnych społecznie. Zabrakło działań edukacyjnych przed rozpoczęciem prac nad PGN, które przyczyniłyby się do wzrostu zainteresowania Planem.

Projekt realizowany jest w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG

B. Angażowanie społeczeństwa:

Pozytywnie należy ocenić metody zbierania wśród mieszkańców danych dotyczących zużycia energii i emisji CO₂ na potrzeby PGN oraz wyjaśnienia celu ich zbierania. Jednak w sposób niewystarczający angażowano mieszkańców w ustalanie kierunków działań i inwestycji.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Urząd Miasta informował o konsultacjach poprzez swoją stronę www i udostępnił konsultowany projekt PGN w wersji elektronicznej. Dodatkowo wykorzystano także plakaty. Innych działań angażujących mieszkańców gminy w proces konsultacji nie prowadzono. Nie stworzono warunków do dialogu na temat projektu PGN np. poprzez spotkania konsultacyjne, czy mobilne punkty informacyjne. Nie opracowano Prognozy oddziaływania na środowisko.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Decyzję o przystąpieniu do sporządzenia PGN podjęto w Urzędzie Gminy, bez konsultacji z Radą Miasta. Opracowanie PGN zlecono firmie zewnętrznej, ale wyznaczono urzędników do „prowadzenia tematu” Prowadzono bieżące robocze konsultacje. PGN było więc tworzone wspólnie przez Urząd i wykonawcę.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

PGN przewiduje realizację działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców, co należy ocenić pozytywnie. Dobrze prowadzona edukacja zwiększy szanse na osiągnięcie celów. Wnieś też wartość dodaną w zakresie zmiany codziennych postaw na prośrodowiskowe. W PGN nie określono jednak roli mieszkańców w tworzeniu i wdrażaniu dokumentu.

B. Monitoring i ewaluacja:

W Planie nie określono dokładnie procedury monitoringu oraz ewaluacji. Zaproponowano wskaźniki monitoringu nie określając wartości, które powinny zostać osiągnięte, ani wartości „alarmowych”, stanowiących sygnał do podjęcia działań naprawczych. W PGN nie przewidziano upubliczniania raportów z monitoringu i ewaluacji. Nie określono też roli mieszkańców w tych procesach.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

Poprawność diagnozy i identyfikacji problemów oraz powiązanie tego z odpowiednimi działaniami budzą wątpliwości. PGN w niewystarczającym zakresie odnosi się do niektórych problemów np. związanych z transportem. Cele szczegółowe są niemierzalne (nie przypisano im oczekiwanych wartości), wskaźniki pojawiają się dopiero na poziomie działań, które są dość szczegółowo opisane (w

formie tabeli). Nie określono jednak zasobów organizacyjnych niezbędnych do realizacji poszczególnych działań.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Na potrzeby PGN wykonano inwentaryzację źródeł i wielkości (niektóre oszacowano) emisji gazów cieplarnianych, jak również innych zanieczyszczeń do powietrza, w tym pochodzących z transportu. Określono konkretny policzalny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do osiągnięcia w roku 2020, a także cele wzrostu udziału energii odnawialnej, ograniczenia zużycia energii końcowej przez odbiorców i obniżenia poziomu emisji zanieczyszczeń do atmosfery (ale już bez przypisywania im konkretnych wartości do osiągnięcia). PGN nie przedstawia celów dla obszaru edukacji, chociaż, w ograniczonym zakresie, ujęto w dokumencie działania edukacyjne. Podobnie jest dla transportu – zaplanowany zasięg interwencji w tym sektorze jest z pewnością niewystarczający. PGN nie dostrzega też znaczenia planowania przestrzennego w ograniczaniu emisji i marginalnie traktuje rolę przedsiębiorców.

WNIOSKI OGÓLNE:

Przy tworzeniu PGN nie dążono do angażowania mieszkańców w ten proces. Informowanie społeczności lokalnej ograniczono do niezbędnego minimum. Cele w zakresie redukcji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń powietrza są mało ambitne (ocena w oparciu o zaprojektowane działania). Należy jednak podkreślić, że w Planie wyznaczono także cel redukcji zanieczyszczeń powietrza, innych niż gazy cieplarniane. Część PGN poświęcona monitoringowi jest słabo opisana i nie wskazano w niej roli społeczeństwa w tym procesie.

Konsultacje PGN nie odbyły się w procesie oceny strategicznej. Projekt PGN nie był konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko Planu. Choć Plany Gospodarki Niskoemisyjnej nie są explicite wymienione w Dziale IV Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (UOOŚ), to art. 46 ust. 2 mówi, że przeprowadzeniu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty: „polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.” Plany Gospodarki Niskoemisyjnej mają charakter planów, o których mowa w/w Ustawie. Zgodnie z art. 51 Ustawy organ opracowujący projekt takiego dokumentu sporządza dla niego prognozę oddziaływania na środowisko, a zgodnie z art. 54 zapewnia udział społeczeństwa. Przestrzega przy tym przepisów dotyczących konsultacji z Działu III Ustawy, w tym art. 39. Organ podaje do publicznej wiadomości informację o przyjęciu dokumentu i o możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz podsumowaniem, w którym należy omówić m.in. sposób rozpatrzenia uwag i wniosków składanych w trakcie konsultacji (art. 43, 55 UOOŚ).

REKOMENDACJE

1. Należy zaktualizować PGN w zakresie celów, działań, wskaźników produktu i rezultatu odnoszących się do transportu (w tym w zakresie redukcji zanieczyszczeń powietrza innych niż gazy cieplarniane), edukacji i planowania przestrzennego.
2. Należy uzupełnić PGN o instrukcję monitorowania i ewaluacji Planu, określić: harmonogram tych prac, konkretne wartości wskaźników (okresowych i końcowych) działania do podjęcia w przypadku rozbieżności wyników monitoringu ze wskaźnikami (łącznie z aktualizacją PGN, modyfikacją działań w nim podejmowanych). Sporządzenie dokładnej instrukcji monitorowania i ewaluacji nie jest wymagane, ale ułatwia realizację tych zadań.
3. Proces monitoringu i ewaluacji powinien być jawny i uspołeczniony (angażowanie społeczeństwa, zapewnienie mechanizmu społecznej kontroli). Należy również podjąć działania aktywizujące mieszkańców przy wdrażaniu Planu, nie tylko w zakresie edukacji.
4. Urząd Miasta Dębica powinien zmienić metodykę tworzenia dokumentów strategicznych (strategii, planów i programów) tak, by w większym stopniu angażować w te procesy mieszkańców. Podstawą powinno być informowanie nie tylko o przystąpieniu do opracowywania takiego dokumentu, ale i o kolejnych etapach jego tworzenia (m.in. dotycząca produktów kolejnych etapów prac np. wniosków ze skierowanych do mieszkańców ankiet, ustaleń co do kierunków działań strategicznych, prac nad uszczegółowianiem działań czy inwestycji). Informowanie można uzupełnić o elementy takie jak: aktywność w mediach, tworzenie mobilnych punktów informacyjnych, organizowanie spotkań, debat, wysłuchań. Należy w szerszy sposób wykorzystywać stronę www Urzędu i wdrożyć dobrą praktykę w zakresie edukowania mieszkańców, co w efekcie może zmienić ich codzienne postawy na proekologiczne.
5. Przy tworzeniu w przyszłości strategii, planów i programów Urząd Gminy powinien stosować przepisy zawarte w Dziale IV Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nawet jeśli występują przesłanki co do możliwości odstąpienia od tej oceny. Będzie to nie tylko zgodne z literą i duchem Ustawy (transponującej w tym zakresie zapisy Konwencji z Aarhus), ale przyniesie korzyści w postaci wypracowania rozwiązań optymalnych środowiskowo. Aktualizacja PGN powinna być zrealizowana w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Projekt zaktualizowanego PGN powinien być konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko Planu.
6. W przyszłości decyzje o przystąpieniu do opracowywania dokumentów strategicznych (strategii, planów i programów) powinny być podejmowane przez Urząd Miasta Dębica wspólnie z Radą Miasta. Ważne jest również, by urzędnicy byli w jak największym stopniu zaangażowani w tworzenie dokumentu, a nie tylko mieli nadzór (nawet merytoryczny) nad procesem.